



## Revue Interventions économiques

Papers in Political Economy

49 | 2014

Gouvernance globale du travail

---

# L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. De l'interdépendance à la globalisation

*Trade Adjustment Assistance in the United States. From Interdependence to Globalization*

Christian Deblock et Sylvain Zini

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2070>

DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2070

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

### Éditeur

Association d'Économie Politique

### Référence électronique

Christian Deblock et Sylvain Zini, « L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. De l'interdépendance à la globalisation », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 49 | 2014, mis en ligne le 01 mai 2014, consulté le 24 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2070> ; DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2070

---

Ce document a été généré automatiquement le 24 mai 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

---

# L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. De l'interdépendance à la globalisation

*Trade Adjustment Assistance in the United States. From Interdependence to Globalization*

Christian Deblock et Sylvain Zini

---

## Introduction

- 1 La littérature économique accorde peu d'attention aux interactions du commerce et du travail, et moins encore aux coûts d'adaptation qu'entraîne l'ouverture des marchés. Elle ne fait guère non plus de distinction entre ces coûts et ceux qui sont associés aux changements technologiques. L'adaptation est perçue comme un phénomène permanent et normal, une contrainte de la vie face à des situations nouvelles. Les coûts d'ajustement liés au commerce peuvent pourtant être importants ; ils sont également le plus souvent très concentrés, sur certains secteurs, certaines catégories de travailleurs ou encore certaines régions. Plus récemment, le phénomène a pris davantage d'ampleur et de nouvelles préoccupations ont surgi : (1) avec la globalisation, la concurrence s'est intensifiée et affecte un nombre beaucoup plus grand d'industries et donc d'emplois qu'il y a dix ans, (2) l'intégration rapide des économies à bas salaires dans l'économie mondiale a désormais un impact profond sur l'organisation des activités des entreprises, et (3) « la concurrence des pays à bas salaires a commencé à prendre de nouvelles formes qualitatives qui vont se révéler plus dangereuses pour les pays développés que cela n'a été le cas jusqu'ici » (OCDE, 2005, p. 37).
- 2 Face à tous ces changements, l'idée d'accompagner et d'aider les travailleurs touchés par l'ouverture des marchés et la globalisation fait son chemin, en Europe en particulier. Malgré cela, l'aide à l'ajustement commercial reste une idée américaine. Le Programme d'aide à l'ajustement commercial (PAAC, pour la suite)<sup>1</sup> fut introduit pour la première fois

dans la loi de 1962 sur le commerce (*Trade Expansion Act of 1962*). Depuis lors, malgré les attaques et les critiques, ce programme a toujours été reconduit. Intimement lié à la politique commerciale américaine, il fait partie de ces mesures accompagnant l'ouverture commerciale, venant en aide aux industries et aux travailleurs exposés à la concurrence internationale tout en leur donnant les moyens de s'adapter aux nouvelles conditions de la concurrence internationale. Le Congrès et les analystes restent toujours aussi divisés à son sujet, mais le PAAC demeure intimement lié à la politique commerciale des États-Unis et couvre les travailleurs qui sont touchés non seulement par les importations, mais aussi par les délocalisations (Hornbeck, 2007 et 2013).

- 3 Cet article propose de retracer l'histoire de ce programme, mais surtout d'en expliquer les raisons et les finalités. Deux explications principales ont été avancées pour en expliquer l'origine et la pérennité. La première voit en celui-ci un moyen de conserver le consensus politique autour du commerce, et la seconde une obligation morale associée à l'idée de commerce responsable. Le PAAC est au croisement de ces deux explications, mais celles-ci sont incomplètes, car elles font l'impasse du cadre institutionnel dans lequel évolue la politique commerciale américaine depuis 1934 (Deblock, 2010a). Trois traits le caractérisent. Premièrement, il est orienté vers la libéralisation des marchés, ordonnée jusqu'au tournant des années 1989, compétitive depuis lors. Deuxièmement, structuré et complexe, ce cadre donne une large place à la représentation et à la défense des intérêts économiques tout en mettant de l'avant dans les négociations commerciales un certain nombre de principes intangibles tels que l'égalité de traitement, la non-discrimination, la libre concurrence ou encore la loyauté. Enfin, l'internationalisme libéral, avec sa promesse d'un monde de paix et de prospérité auquel doit contribuer le commerce, vient apporter dans la conduite des affaires commerciales un supplément d'âme à ce qui ne serait autrement que pur commercialisme. L'argument que nous défendons dans cet article est que le PAAC participe de ce modèle commercial dans le sens où non seulement il lui confère une légitimité politique et morale, mais en est également l'une des soupapes de sécurité, servant ainsi autant de filet de protection sociale que d'instrument d'adaptation économique. L'histoire du PAAC suit de près celle de la politique commerciale américaine, et tout comme dans son cas, elle se divise en deux temps, avec les années 1980 et l'ALENA comme point tournant.
- 4 L'article est divisé en quatre parties. La première partie est consacrée aux débats entourant le PAAC, la seconde et la troisième parties retracent les évolutions historiques du programme, et la quatrième en présente le bilan critique. La conclusion sera l'occasion de revenir sur le modèle commercial américain et de nous demander si ce programme n'est pas en fin de compte devenu une forme d'assistance de dernier recours.

## Les débats autour de l'aide à l'ajustement commercial

- 5 Longtemps contesté, souvent critiqué, le PAAC existe depuis fort longtemps aux États-Unis. Cette particularité américaine n'a pourtant guère attiré l'attention en dehors des États-Unis, du moins jusqu'à tout récemment. On retrouve trois grandes explications dans la littérature. La première, la plus simple sans doute, est celle que propose l'OCDE (2005). Le PAAC tirerait son origine de la frugalité des programmes sociaux aux États-Unis. Ainsi, ce programme permettrait d'instaurer un filet de sécurité minimale, là où d'autres pays ont des mécanismes d'aide plus complets. Cette explication reste cependant superficielle. La politique commerciale est, aux États-Unis, au croisement de la politique

intérieure et de la politique extérieure. On peut donc interpréter l'origine du PAAC et sa pérennité sous un angle ou sous l'autre, autrement dit : soit comme un moyen de préserver un certain consensus politique autour du commerce, soit comme un moyen de compenser les effets négatifs d'une politique commerciale résolument tournée vers la libéralisation des échanges depuis la réforme de 1934. Voyons de plus près ces deux grands arguments, complémentaires si, comme nous le proposons, nous considérons le PAAC comme faisant partie intégrante du modèle commercial américain.

## L'aide à l'ajustement commercial, un débat de politique intérieure

- 6 Une première façon d'expliquer l'aide à l'ajustement commercial consiste à voir en celle-ci un moyen de préserver un consensus politique autour du commerce. À un premier niveau, le PAAC ferait partie de la boîte à outils de la stabilisation commerciale. Tout comme les autres mesures de correction commerciale, il servirait à juguler les demandes protectionnistes, à réduire les tensions dues au commerce en y apportant une réponse administrative et pécuniaire, permettant de conserver la confiance des travailleurs dans la capacité de l'économie américaine à affronter la concurrence internationale. À un second niveau, les programmes serviraient également d'instrument de marchandage entre le Congrès et la Présidence, tout particulièrement lorsque vient le moment de renouveler le mandat de négocier. La concession faite aux travailleurs est finalement peu coûteuse eu égard aux enjeux commerciaux : à peine 0,2 % des gains du commerce ou 12,5 % des recettes sur les droits de douane selon Mastel (2006). Enfin, à un troisième niveau, même si le programme est mal connu et que peu de travailleurs en profitent, sa seule existence et les très vifs débats politiques qu'il suscite contribuent à laisser l'impression que la classe politique est sensible aux inquiétudes aux préoccupations des travailleurs<sup>2</sup>. C'est de la sorte que les inconditionnels du commerce et les milieux d'affaires conçoivent l'utilité de ces programmes, soit comme un moindre mal. L'explication n'est pas suffisante. Le PAAC doit aussi son existence et son maintien à l'activisme très efficace des groupes réformistes et à l'esprit mélioriste qui les guide<sup>3</sup>. C'est le quatrième niveau, le plus déterminant.
- 7 Le Parti démocrate est depuis le *New Deal* le parti des réformes sociales. En introduisant en 1962 un programme particulier pour venir en aide aux travailleurs touchés par les importations, le président Kennedy ne cherchait pas seulement à obtenir du Congrès et des syndicats leur appui pour lancer un nouveau cycle de négociations commerciales ; il répondait aussi à une préoccupation de justice sociale : compenser les perdants du commerce. On ne parlait pas à l'époque de « commerce responsable », mais l'esprit était là. Les États-Unis négociaient pour augmenter leurs exportations ; en contrepartie, ils acceptaient d'ouvrir davantage leur propre marché et, ce faisant, de modifier les conditions de la concurrence chez eux. Compenser ceux qui faisaient les frais de ce changement était dans ce cas autant une obligation morale qu'une manière de redistribuer une partie des gains du commerce. C'était aussi une manière de mettre en accord l'ouverture des marchés d'un côté avec le plein-emploi et la protection sociale de l'autre, et *in fine*, de défendre la démocratie, l'esprit d'initiative et l'égalité des chances qui sont au cœur de l'*American Dream*.
- 8 En somme, la liberté économique, ce n'est pas seulement permettre à chacun de s'enrichir ; c'est également, grâce à l'action collective, offrir à chacun l'égalité des chances, la garantie d'une juste part de la richesse collective et une protection contre l'insécurité

économique. Dans cette perspective, on attend du commerce qu'il profite à tous, que les gains en efficacité qu'il apporte s'accompagnent de meilleures conditions de vie et de travail, que les coûts d'ajustement soient collectivement supportés et que les travailleurs affectés par les changements obtiennent l'aide dont ils ont besoin pour retrouver rapidement leur place dans la machine économique. En clair, tout comme les droits internationalement reconnus du travailleur (*Internationally Recognized Worker Rights*), le PAAC s'enracine dans une conception typiquement américaine de ce que doit être une société : une société dynamique et concurrentielle, mais où chacun doit pouvoir avoir ses chances, recevoir le juste prix de son travail et être protégé contre l'insécurité économique. L'idée de commerce responsable participe de la poursuite de cet idéal et guide l'activisme des libéraux réformistes toujours très influents au sein du parti démocrate, et ce aussi bien au Congrès que dans l'administration présidentielle lorsqu'elle est démocrate.

- 9 Bien entendu, tout le monde ne voit pas les choses de cette façon. Comme le fait très justement remarquer Drezner (2006), il y a effectivement deux conceptions du commerce qui s'opposent : d'un côté, il y a ceux pour qui le commerce doit être libre (*free*) et de l'autre, ceux pour qui le commerce doit être loyal et équitable (*fair*). Cela dit, l'idée de *commerce responsable* est non seulement indissociable de celle de *capitalisme raisonnable*, mais son opérationnalisation exige une libéralisation ordonnée des échanges et des marchés encadrés par des normes sociales. Mais comment faire la jonction entre la liberté et l'équité, ou si l'on préfère, entre le commercialisme et la protection sociale ? Avec cette question, nous ouvrons le second débat : l'aide à l'ajustement commercial permet de contourner le dilemme.

## L'aide à l'ajustement commercial, un débat de politique extérieure

- 10 D'une manière comme d'une autre, le PAAC a toujours été associé à la législation commerciale, qu'il s'agisse des lois donnant au président l'autorisation de négocier, de celles portant ratification des accords commerciaux ou encore de celles autorisant des préférences commerciales. Objet de débats partisans souvent virulents, le PAAC a toujours dû son renouvellement à la détermination des démocrates, avec pour arrière-fond une opposition grandissante au libre-échange. Au cœur du débat, les pertes d'emplois liées à l'ouverture commerciale et aujourd'hui à la globalisation. Le PAAC peut être considéré comme une sorte de garde-fou du système, pourvu du moins que le commerce engendre plus de croissance et plus d'emplois. C'est dans cet esprit que la réforme commerciale fut introduite en 1934, comme moyen de contribuer au redressement économique. C'est un premier trait du programme. La réforme commerciale était aussi empreinte de l'esprit de l'internationalisme libéral, mais fortement teinté de progrès social : le commerce doit profiter à tous et ses avantages doivent non seulement être équitablement répartis, mais également compenser les perdants et les aider à retrouver leur place dans l'économie. C'est le second trait du programme. Précisons ces deux points en replaçant le modèle commercial américain dans sa perspective historique.
- 11 Alors que les États-Unis étaient traditionnellement protectionnistes, la crise économique des années trente a fait perdre toute légitimité au modèle protectionniste et créé un espace d'opportunité les partisans de l'ouverture commerciale, en particulier Cordell Hull, le secrétaire d'État de Franklin D. Roosevelt, qui convainca le président et le

Congrès, et plus tard les Alliés de s'y engager. La réforme de la loi commerciale (*Reciprocal Trade Agreements Act of 1934*) devait orienter la politique commerciale des États-Unis dans une nouvelle direction, portée qu'elle sera par l'internationalisme libéral et sa promesse d'un monde de paix et de prospérité par le commerce, enchâssée qu'elle devait être également dans des institutions qui devaient faire de l'ouverture des marchés la règle et de la protection l'exception. La clé de cette réussite fut, à l'intérieur, le partage des pouvoirs sur le commerce entre le Congrès et le Président, et à l'extérieur, la réciprocité<sup>4</sup> comme instrument d'ouverture avec ses deux corollaires que sont l'égalité de traitement et la règle de droit (Deblock, 2010b). Non seulement la réciprocité permettait-elle d'ouvrir les marchés, d'accroître les exportations et ainsi de contribuer à l'emploi et à l'amélioration du niveau de vie, mais c'était aussi la seule façon pour une administration démocrate prônant réformes économiques et réformes sociales, de défendre une politique d'ouverture commerciale qui fût compatible avec les objectifs de plein-emploi et de justice sociale.

- 12 Sans revenir sur les débats qui conduisirent à la mise en place de ce nouveau modèle commercial<sup>5</sup>, puis à son internationalisation dans le cadre des négociations du GATT et de la Charte de La Havane (Gardner, 1956 ; Miller, 2000), on notera cependant que dans les deux cas la même question fut posée : comment concilier l'objectif du plein-emploi avec la libéralisation des échanges ? Dans les deux cas, la réponse des partisans de la libéralisation des échanges fut la même. Le chapitre II de la Charte de La Havane, qui traite de l'emploi et de l'activité économique, est particulièrement illustratif de ce débat.
- 13 Que dit en effet ce chapitre, introduit tardivement dans la Charte à l'initiative des États-Unis ? Sinon premièrement, que le plein-emploi est le premier objectif de la politique économique et qu'il revient à chaque État de le réaliser en prenant toute mesure utile sans nuire au commerce ni mettre en difficulté les autres pays. Nuire au commerce reviendrait à affaiblir la prospérité collective et en définitive aller contre l'objectif du plein-emploi. Deuxièmement, que la prévention du chômage et du sous-emploi est une condition nécessaire pour atteindre les grands objectifs de la Charte, « y compris le développement des échanges internationaux ». Autrement dit, non seulement le commerce devait-il contribuer à la réalisation d'un haut niveau d'emploi, mais en retour, encore fallait-il que la prospérité soit générale pour que le commerce puisse se développer harmonieusement. Et troisièmement, « que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles » (article 7). En clair, si aucun pays ne peut affaiblir ses lois du travail et profiter ainsi d'un avantage commercial artificiel, on s'attend aussi à ce que les conditions de travail suivent les gains de productivité et, partant, la croissance économique, elle-même stimulée par le commerce<sup>6</sup>.
- 14 C'est grâce à ce compromis, qualifié par Ruggie de 'libéralisme enchâssé' (Ruggie, 1982) qu'un nouveau modèle commercial put être mis en place, d'abord aux États-Unis même, puis dans un second temps, à l'échelle internationale, et ce même si en définitive la Charte de La Havane ne fut jamais ratifiée. L'idée de concilier plein-emploi et ouverture commerciale restait malgré tout un objectif contradictoire dans la mesure où la libéralisation des échanges est, du fait de la réciprocité, un processus qui va dans les deux sens : on ne peut ouvrir les marchés des autres sans ouvrir les siens. La destruction d'emplois du fait du commerce devient de la sorte une conséquence inévitable de la libéralisation des échanges, du moins un mal nécessaire pourvu que le commerce crée

plus d'emplois – de meilleure qualité – qu'il n'en détruit. Les négociateurs américains étaient conscients du problème, mais non seulement voyaient-ils dans la concurrence internationale, un puissant stimulant à l'innovation et à l'efficacité, mais considéraient-ils également que les États-Unis n'avaient rien à craindre de la concurrence internationale, forts de leur avance technologique et du haut niveau de productivité alors atteint par leur économie<sup>7</sup>. C'était peut-être vrai au lendemain de la Guerre, mais au fur et à mesure que les autres économies se sont redressées et que les barrières tarifaires et non tarifaires ont diminué, la concurrence étrangère va se faire davantage sentir, suscitant toujours plus de mécontentement dans l'opinion publique. Renforcer les mesures dites de correction commerciale et rendre la réciprocité plus agressive était une voie possible, et elle sera prise dans les années 1970, mais comme le dira clairement le président Kennedy en introduisant les premiers programmes d'aide à l'ajustement commercial, les États-Unis ne pouvaient à la fois prôner l'ouverture des frontières et fermer les leurs à la moindre difficulté. D'où l'autre voie : ouvrir davantage encore les marchés extérieurs – ce sera le Kennedy round – tout en aidant les travailleurs touchés par le commerce à retrouver un emploi. Étroitement liée à la réciprocité et à ses effets, l'aide à l'ajustement commercial devenait de la sorte un outil légitime d'assistance aux travailleurs qui sont touchés par les effets négatifs du commerce. C'est dans ce sens que nous pouvons parler de ces programmes comme de la soupape de sécurité d'un modèle commercialiste.

- 15 Avant de revenir plus en détail sur la façon dont les programmes d'aide à l'ajustement commercial furent introduits et évoluèrent, concluons cette première partie sur deux constats. Premièrement, contrairement à ce que laissaient entrevoir les internationalistes, les autorités américaines eurent toutes les difficultés du monde à poursuivre en parallèle deux agendas, l'un axé sur le plein-emploi et l'autre sur l'ouverture commerciale. À sa manière, l'Administration Reagan résoudra ce problème en abandonnant le premier agenda, celui du plein-emploi, et en mettant ainsi un terme à un demi-siècle de réformes économiques et sociales, mais ce faisant, elle en créera un autre<sup>8</sup>. D'où notre second constat : tout comme la réciprocité, l'aide à l'ajustement commercial s'inscrit dans la conception d'un monde en interdépendance, mais pas dans celle d'un monde intégré sous l'action des forces du marché dans laquelle allait être engagée la politique commerciale américaine à partir des années 1980. Comment dès lors concilier l'esprit progressiste de l'internationalisme libéral avec un commercialisme qui va déboucher avec la globalisation sur des délocalisations et des transferts d'emplois ? Il reviendra au président Clinton de tenter d'y apporter un premier élément de réponse en défendant l'idée de « globalisation à visage humain » et en se faisant l'ardent promoteur des droits fondamentaux des travailleurs, et, comme nous allons le préciser maintenant, un second en étendant le PAAC aux délocalisations. Ce faisant, il restaurera, non sans mal et déconvenues d'ailleurs, la légitimité du modèle commercial américain.

## L'aide à l'ajustement commercial, soupape de l'interdépendance économique

- 16 Avec la globalisation et les changements rapides dans la division internationale du travail, l'aide à l'ajustement commercial suscite beaucoup d'intérêt, en Europe en particulier. D'une façon générale cependant, on tend à percevoir cette aide comme une forme particulière d'assistance, complémentaire aux autres programmes sociaux, et non comme aux États-Unis, comme un corollaire de la réciprocité. Le PAAC a connu bien des



péripéties au cours de sa longue histoire. Nous nous proposons dans cette partie d'en retracer les grandes évolutions et de présenter les débats internes les entourant. Mais l'histoire du PAAC, c'est aussi l'histoire de la politique commerciale américaine, une histoire que l'on peut diviser en deux grandes périodes. La première période couvre les années 1950, 1960 et 1970 : les priorités commerciales vont à l'ouverture ordonnée des marchés. La seconde période débute dans les années 1980 pour se poursuivre jusqu'à aujourd'hui : les priorités commerciales vont aux règles du marché. D'une période à l'autre, la philosophie du PAAC change : associé à l'État protecteur pendant la première période, il l'est à l'État compétitif pendant la seconde.

## Un commerce ouvert, équilibré et équitable

- 17 Les milieux d'affaires et syndicaux avaient accueilli de manière positive les nouvelles orientations que l'administration Roosevelt avait données à la politique commerciale<sup>9</sup>. D'abord mesuré, l'appui que ces deux groupes deviendra de plus en plus franc au fur et à mesure des résultats engrangés. Au sortir de la Guerre, la croissance devient « l'objectif primordial » des politiques gouvernementales, « voire une obsession » (Van Der Wee, 1990, p. 22), et le commerce est désormais perçu comme une source de croissance et de création d'emplois. L'appui au libre-échange est fort, y compris dans les milieux syndicaux (Goldstein, 1993 a), le protectionnisme a peu de crédit dans l'opinion publique, et entre le commerce, la croissance et l'emploi, la complémentarité paraissait alors totale.
- 18 Par ailleurs, même si l'Administration Truman avait dû reculer face au Congrès et renoncer à la Charte de La Havane, le GATT restera néanmoins pour les États-Unis un acquis majeur. Symbole d'une nouvelle ère dans les relations commerciales, celui-ci allait à la fois ouvrir les marchés internationaux aux produits et aux capitaux américains et faire du commerce l'un des piliers de la croissance à l'Ouest. Loin de s'arrêter en chemin, les États-Unis vont continuer sur leur lancée et institutionnaliser le GATT. D'une façon générale, le bilan commercial était perçu comme très largement positif, quand bien même des ajustements étaient à faire.
- 19 Cet âge d'or du commerce ne dura pas. Dès la fin des années 1950, des pressions commencent à se faire sentir pour que les intérêts économiques des États-Unis soient mieux défendus à l'extérieur (Meyer, 1978). Les plaintes en provenance de l'industrie et des syndicats se font également plus nombreuses, autant vis-à-vis d'une concurrence souvent perçue comme déloyale que vis-à-vis d'une administration jugée trop complaisante. Parallèlement, le Congrès va chercher à exercer un plus grand contrôle sur la politique commerciale, non sans en renforcer les garde-fous et imposer une vision de plus en plus étroite de la réciprocité. Ne nous y trompons pas toutefois : malgré tout, la politique commerciale américaine demeure résolument tournée vers l'ouverture des marchés.
- 20 Voilà pour le contexte de cette première période qui court de l'immédiat de l'Après-Guerre aux années 1980. Voyons maintenant plus précisément ce qu'il en est du PAAC. Celui-ci va connaître trois phases : (1) il est lancé dans les années 1960, mais connaît peu de succès ; (2) il est reconduit et considérablement amélioré dans les années 1970 ; et (3) tout comme les autres programmes de l'État protecteur, il est mis à mal dans les années 1980, mais il a survécu.



## La loi de 1962 sur l'expansion du commerce

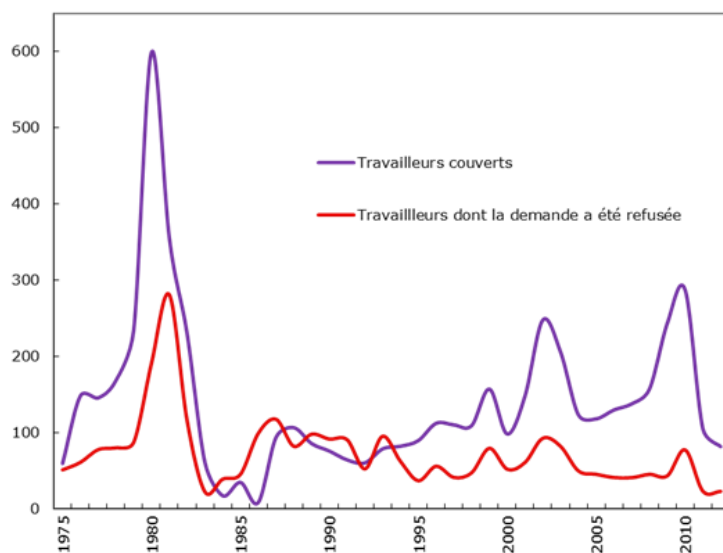
- 21 L'idée d'introduire des programmes particuliers pour aider les travailleurs affectés par le commerce à s'adapter et à retourner sur le marché de l'emploi apparaît pour la première fois dans les années cinquante<sup>10</sup>. Ce n'est toutefois que dans les années 1960 qu'elle prend forme. Le président Kennedy était, en effet, favorable à l'idée d'aider les travailleurs affectés par le commerce et la conjoncture politique se prêtait à l'élargissement du rôle social de l'État (Goldstein, 1988, p. 213). Les premiers programmes d'aide à l'ajustement commercial (*Trade Adjustment Assistance*) sont introduits en 1962, dans le cadre de la Loi sur l'expansion du commerce (*Trade Expansion Act of 1962*).
- 22 Trois grandes idées ressortent du texte de loi. La première est clairement exprimée par le président Kennedy (1963) dans son discours devant le Congrès : « il y a une obligation morale de porter assistance à ceux qui pâtiennent des changements dans la politique commerciale nationale ». Pour dire les choses autrement, dans la mesure où les changements dans la politique gouvernementale sont responsables des pertes d'emploi, il est donc tout à fait normal que les travailleurs soient compensés dans le cadre d'un programme fédéral. Il s'agit de réconcilier ainsi le commerce avec l'objectif du plein-emploi tout en réduisant les craintes de l'opinion publique en général et des travailleurs en particulier devant la perspective d'un ambitieux nouveau cycle de négociations commerciales au GATT<sup>11</sup>.
- 23 La seconde idée est que tout comme l'industrie, les travailleurs doivent pouvoir être protégés contre les effets déstabilisateurs d'une concurrence étrangère excessive. À l'époque, la clause de sauvegarde donnait la possibilité au président de limiter temporairement l'accès des importations au marché américain, bien qu'il s'agisse d'une procédure exceptionnelle<sup>12</sup>. En complément de cette procédure, la loi de 1962 introduit un nouveau programme destiné à venir en aide aux travailleurs touchés par les importations et à les soutenir dans leurs démarches pour trouver un autre emploi. La partie de la loi de 1962 relative aux travailleurs fut rédigée dans le même esprit que celle concernant les clauses de sauvegarde (Mitchell, 1976, p. 43) : pour qu'un travailleur ou un groupe de travailleurs puisse être éligible au programme d'assistance, il fallait que l'augmentation des importations soit la cause principale du chômage ou du sous-emploi<sup>13</sup>.
- 24 Enfin, troisième idée : l'assistance ne devait pas seulement avoir pour objet de venir en aide à ceux qui font les frais de l'ouverture commerciale ; elle devait aussi faciliter leur réinsertion dans le marché du travail, grâce à des programmes de formation notamment. Pour les défenseurs du libre-échange, il ne s'agissait pas seulement d'importer pour exporter plus, mais aussi de tirer parti des importations pour rendre l'économie américaine plus dynamique et plus compétitive. Il semblait à ce titre nécessaire que les travailleurs s'adaptent au changement. Il y a donc ici une double logique : 1) d'équité, en compensant les travailleurs affectés par le commerce et 2) d'efficacité, en les incitant à se diriger vers des emplois mieux valorisés et plus compétitifs.
- 25 À ses débuts, le programme eut peu de succès. Les mesures de soutien étaient modestes, les procédures lourdes et compliquées<sup>14</sup>, et le nombre de demandes rejetées très élevé<sup>15</sup>. En fait, le caractère exceptionnel de la mesure et la modestie de son ambition l'ont discrédité dans les milieux syndicaux. La frustration était très grande, et l'AFL-CIO finit par retirer son soutien à la politique commerciale à la fin des années 1960.

## La Loi de 1974 sur le commerce

- 26 Si le président Kennedy avait accepté le principe d'un programme spécial d'aide à l'ajustement commercial, pour son successeur, Richard Nixon, ce programme était aussi inefficace qu'inutile, et son intention était de ne pas le renouveler. Cela dit, le président Nixon voulait un mandat clair du Congrès pour relancer les négociations multilatérales, les élargir aux barrières non tarifaires et, dans la même veine, renforcer les disciplines du GATT. Or, les discussions avec le Congrès furent âpres et extrêmement tendues. Finalement, la loi de 1974 sur le commerce (*Trade Act of 1974*) a fait office de compromis entre le Congrès et son successeur, Gerald Ford. Celle-ci appuie un nouveau cycle de négociations et inclut dans le mandat les barrières non tarifaires. En contrepartie, le Congrès renforce substantiellement les pouvoirs du Représentant spécial au commerce, muscle les dispositifs de protection commerciale temporaires et institue la Commission du commerce international (*U.S. International Trade Commission*). La loi introduit également pour la première fois le concept de normes de travail équitables, et renouvelle finalement le PAAC, non sans l'améliorer substantiellement et en changer l'esprit. Le PAAC qui était vu jusque-là comme une mesure d'exception fut alors repensé comme outil de lutte contre la concurrence déloyale, à l'image des procédures antidumping et compensatoires. Aussi, pouvait-on s'attendre au terme des négociations multilatérales à une intensification de la concurrence internationale et, par le fait même, de l'aléa économique qu'elle entraîne pour les travailleurs.
- 27 Le PAAC va aussi connaître trois changements majeurs sur le plan de son fonctionnement. Tout d'abord, c'est le Département du travail qui procède désormais aux enquêtes et à l'examen des demandes pour les travailleurs, et celui du Commerce pour celles en provenance des entreprises et des collectivités, une extension du programme nouvellement introduite par le législateur. Les problèmes de réadaptation de la main-d'œuvre sont de la sorte dissociés des problèmes de concurrence sur les marchés. La loi clarifie également ce que doit être l'objectif principal du programme : aider les travailleurs affectés par le commerce international à se trouver un nouvel emploi<sup>16</sup>.
- 28 Ensuite, pour être éligible au programme, trois conditions doivent être remplies : (1) un nombre significatif de travailleurs d'une entreprise doit avoir perdu son emploi, être menacé de le perdre, ou encore avoir vu ses heures de travail diminuer ; (2) les ventes de l'entreprise, ou de l'une de ses divisions, doivent avoir baissé en valeur absolue ; et (3) l'accroissement des importations doit avoir contribué de « manière importante » aux pertes d'emploi. On le remarquera, le lien entre les importations et l'emploi demeure, mais la démonstration de la preuve est considérablement assouplie.
- 29 Enfin, les avantages financiers que peut recevoir un travailleur sont améliorés<sup>17</sup>. Toutefois, tout comme pour l'ancien programme, elles ne pouvaient être perçues qu'une fois la période normale d'assurance-chômage écoulee. Les montants forfaitaires alloués pour la formation et le déménagement étaient aussi substantiellement augmentés, et 80 % des dépenses associées à la recherche d'emploi étaient dorénavant remboursés.
- 30 À la fois assoupli et amélioré, le PAAC allait connaître beaucoup de succès, au point que pendant la récession de 1980-81, il allait compter plus de 500 000 participants en 1980 et plus de 250 000 l'année suivante (graphique 1). Le programme était cependant très coûteux. Il allait surtout à l'encontre de la philosophie et l'idéologie du marché prônée par le président Ronald Reagan. Cependant, ni lui ni son successeur ne parviendront pas à

l'éliminer. Le programme fut réformé et les conditions d'éligibilité durcies, mais il surviva à la tourmente.

**Graphique 1. Nombre de travailleurs ayant été accrédités ou non afin de bénéficier d'un programme d'aide à l'ajustement commercial (1975-2012)**



Source: Employment training administration. 2010: *Data on Benefits and Services* (Washington DC, US Department of Labor), disponible à l'adresse [http://www.doleta.gov/tradeact/taa\\_reports/performance\\_reports.cfm](http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/performance_reports.cfm).

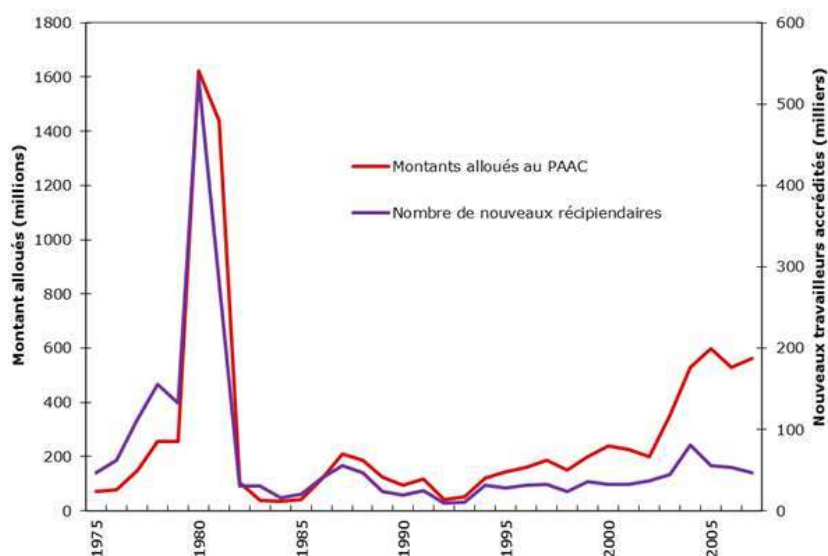
### Le PAAC à la dérive

- 31 Le programme devait se terminer le 30 septembre 1982 pour les travailleurs et le 30 septembre 1980 pour les entreprises et les collectivités locales. Les critiques étaient nombreuses (Morra, 1993 ; Frony, 2001). Mentionnons, entre autres, les abus, le faible pourcentage de travailleurs qui se prévalaient du programme, son inefficacité, l'absence de critères de résultats et son coût financier. Deux d'entre elles furent particulièrement soulignées : d'une part, il n'y avait aucune raison de distinguer entre les pertes d'emploi qui étaient dues aux importations et celles qui l'étaient pour d'autres facteurs ; et d'autre part, en regroupant et en simplifiant les programmes, cela permettait de réduire les dépenses publiques tout en forçant le retour rapide sur le marché du travail (Pearson, 2004).
- 32 Une première réforme fut entreprise en 1981, dans le cadre de la Loi générale sur le budget (*Omnibus Budget Reconciliation Act*, OBRA, 1981). L'objectif était alors de réduire le coût du programme en même temps que l'engagement de l'État dans l'économie. Ainsi, les allocations furent ramenées au niveau de celles normalement perçues en cas de chômage, et seulement une fois la période normale d'assurance chômage, soit 26 semaines, complétée, et ce, jusqu'à 52 semaines. Les conditions d'admissibilité furent également durcies et l'accent fut mis sur la formation et le retour sur le marché du travail. La réforme était néanmoins paradoxale : la priorité devait être accordée à la formation plutôt qu'au soutien du revenu, mais en pratique en allongeant la période d'assurance-chômage, cela permettait surtout d'apporter un revenu complémentaire aux chômeurs de longue durée. Enfin, alors que les allocations étaient calculées jusque-là sur la base du salaire moyen dans l'industrie, elles seront dorénavant déterminées selon les normes en

vigueur dans chacun des États, ce qui revenait, en pratique, à réduire le coût du programme de moitié (Rosen, 2002).

- 33 Les législations de 1982 à 1987 reconduisirent le programme, avec des modifications mineures. La loi omnibus de 1988 sur le commerce et la compétitivité (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*) n'apporta guère de changements notables, sauf sur un point. Un amendement avait été introduit en 1986 pour faire de la recherche active d'emploi une condition d'admission au programme. Cette obligation fut alors remplacée par une nouvelle : suivre un programme de formation orienté vers un retour rapide sur le marché du travail.
- 34 En somme, confrontée à la grogne du Congrès, l'administration Reagan dut battre en retraite et abandonner son projet d'abolir le PAAC. À défaut d'atteindre cet objectif, elle parvint néanmoins à en durcir suffisamment les conditions d'admissibilité pour faire chuter radicalement le nombre de bénéficiaires et le coût du programme (voir graphique 1 et 2). En 1980, le nombre d'ayants droit était estimé à 600 000 ; en 1990, il n'était plus que 75 000. Durant la même période, le montant des allocations versées est passé 1,6 milliard à 93 millions de dollars.

**Graphique 2. Montants alloués au Programme d'aide à l'ajustement commercial et nombre de nouveaux travailleurs bénéficiant de l'aide.**



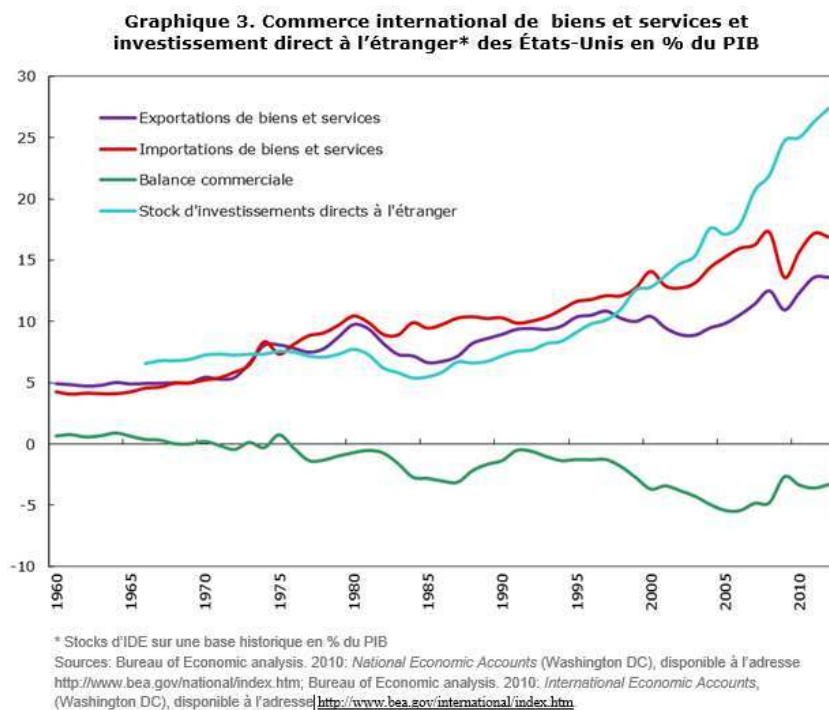
Source: Committee on Ways and Means, 2008: *Green Book* (Washington DC, U.S. House of Representatives), Section 6, Trade Adjustment Assistance, p. 6-9.

- 35 Le président Bush éprouva les mêmes problèmes que son prédécesseur, et, tout comme celui-ci, à défaut de pouvoir l'abolir, il chercha à l'étouffer. Le PAAC fut néanmoins reconduit en 1991, pour deux ans, soit jusqu'au 30 septembre 1993. Puis, de nouveau en 1993, dans le cadre de la loi budgétaire de 1993 (*Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*) et ce, jusqu'au 30 septembre 1998, avec une réduction cependant de l'enveloppe budgétaire annuelle de 80 à 70 millions de dollars par année. Il sera reconduit par la suite à deux reprises, en 1998 et en 1999, mais l'échec cuisant du président Clinton devant le Congrès en vue d'obtenir le mandat de négocier laissera des traces profondes. Tant et si bien que lorsqu'à son tour le président Bush fils voulut obtenir ce mandat, il lui fallut batailler dur avec démocrates et c'est à l'arraché – par une seule voix de majorité – qu'il finit par

l'obtenir, non sans céder sur un point sur l'un des principaux points d'accrochage : la reconduction du PAAC et son insertion dans la nouvelle loi. Mais le PAAC n'en avait pas moins changé d'orientation sous la présidence Clinton, marqué qu'il sera dorénavant davantage par la globalisation que par l'ouverture commerciale. Abordons cette seconde période.

## La globalisation et l'appel du large : les délocalisations

- 36 La politique commerciale américaine, mais également le système commercial multilatéral, entrent dans une nouvelle ère à partir des années 1980. Les priorités ne vont plus seulement à l'ouverture des marchés, mais aussi aux disciplines de marché ; la réciprocité reste le fondement juridique du système, mais le principe de non-discrimination est désormais étendu aux entreprises et à leurs droits. Autre changement majeur : les pays en développement et bientôt les pays dits en transition rejoignent les uns après les autres le GATT et, après 1995, l'OMC, ce qui élargit d'autant l'espace du marché et les perspectives d'investissement. Enfin, avec la liberté retrouvée des capitaux, la réorganisation des réseaux de production et le décollage rapide d'une nouvelle cohorte de pays, la dynamique même de l'économie mondiale change : l'intégration des marchés ne se fait plus seulement en surface, par le commerce ; elle se fait aussi en profondeur, par la réorganisation des réseaux de production sur des espaces désormais largement ouverts. Dans ce contexte : le compromis d'Après-Guerre autour de l'État protecteur dans un monde en interdépendance ne tient plus la route. Les marchés ont recouvré leur autonomie, avec le résultat que la croissance économique ne passe plus par le marché intérieur (demande intérieure), mais par l'intégration compétitive des économies dans l'économie mondiale.
- 37 La globalisation est devenue une arme à double tranchant. D'un côté, elle pousse les entreprises à se tourner toujours davantage l'étranger, autant pour y développer de nouveaux marchés que pour gagner en efficacité et réduire leurs coûts de production ; d'un autre côté, avec l'ouverture généralisée des marchés, la concurrence descend toujours davantage sur le marché intérieur, pour entraîner derrière elle l'économie américaine comme les autres économies dans un processus de destruction créatrice incessant. Ce double mouvement a ses avantages et l'économie américaine en a largement profité, attirant vers elle les investissements et surfant sur la vague de la nouvelle économie et de la globalisation. Il a aussi ses inconvénients, et non des moindres : il alourdit le climat d'insécurité économique, rend l'économie américaine plus vulnérable aux chocs extérieurs et bouleverse l'architecture de l'économie mondiale.
- 38 Le graphique 3 exprime l'ampleur de ces changements. Alors que jusque aux années 1970, le commerce gravitait autour de 5 % du PIB environ, en 2008, les exportations ont représenté 12,8 %, et les importations plus de 17,7 % du PIB<sup>18</sup>. De même, plus ou moins équilibré jusqu'à la fin des années 1970, le solde de la balance commerciale est depuis lors non seulement déficitaire, mais le déficit va en se creusant, du moins jusqu'à 2006 (-5,7 % du PIB). Entre 1966 et 2009, l'investissement direct des firmes transnationales américaines à l'étranger est passé de 6,5 à 25,8 %, ce qui signifie que les firmes américaines opèrent de plus en plus à l'étranger. *Quid* dans ce nouveau contexte du PAAC ?



## Le traumatisme de l'ALENA

- 39 Les années 1990 resteront dans l'histoire économique des États-Unis celles de la prospérité retrouvée. Celles également où l'Amérique se permettait de donner des leçons d'économie au monde entier. Mais elles resteront aussi celles de la fin du consensus bipartisan sur le commerce (Baldwin et Magee, 2000 ; Hiscox, 1999), avec en fond de scène une polarisation extrême de l'opinion publique à propos de l'ALENA.
- 40 Si les pires scénarios à son sujet ne se sont pas réalisés, l'ALENA laissa des traces profondes, à commencer au sein du parti démocrate. Sans en être la cause directe, il fut néanmoins à l'origine de l'affront que fit subir le Congrès au président Clinton en lui refusant, le mandat de négocier le 25 septembre 1998<sup>19</sup> (*Reciprocal Trade Agreement Authorities Act*). L'ALENA a eu une autre conséquence, celle de pousser les États-Unis à rouvrir le débat sur les interactions du commerce et du travail, à l'OMC comme à l'OIT, et à s'engager dans une campagne internationale en faveur des clauses sociales dans les accords de commerce sur le thème de la « globalisation à visage humain ». Dans ce contexte, les modifications substantielles apportées au PAAC marquent un virage dans l'histoire de ce programme.
- 41 Un programme particulier en faveur des travailleurs affectés par l'ALENA, appelé *NAFTA-Transitional Adjustment Assistance Program*, fut en effet introduit dans le projet de loi qui devait ratifier l'ALENA. Ce programme introduit néanmoins deux innovations importantes. Tout d'abord, il couvre non seulement les travailleurs qui sont affectés par le commerce, mais aussi ceux qui le sont par les délocalisations de la production au Mexique et au Canada. Cela revient à reconnaître premièrement que l'investissement direct à l'étranger a, lui aussi, des incidences sur l'emploi et deuxièmement qu'une partie importante du commerce dépend des activités transfrontalières et, donc, qu'une réorganisation régionale de ces activités dans le cadre d'un accord comme l'ALENA



entraîne également des « ajustements ». Par ailleurs, le Département du travail commence à accepter de compenser aussi les « travailleurs secondaires », c'est-à-dire ceux qui œuvrent dans des entreprises qui approvisionnent en matériel et fournitures celles qui sont affectées par le commerce ou les délocalisations. Ce programme spécifique pour l'ALENA démontra son utilité, mais avait pour défaut d'introduire un régime à deux vitesses : entre les emplois délocalisés au Canada ou au Mexique et les autres.

- 42 Le président Clinton n'était guère plus convaincu que ses prédécesseurs de l'utilité et de l'efficacité de ce programme. Les PAAC furent révisés par les réformes budgétaires successives, avec l'idée de les abolir progressivement<sup>20</sup>. Très vite, le président dut cependant se rendre à l'évidence : républicains et démocrates souhaitent leur maintien, voire leur amélioration. Leur consolidation fut finalement entérinée en 1998 par la Loi sur l'investissement dans la force de travail (*Workforce Investment Act of 1998*).

## La normalisation du PAAC

- 43 Les années Clinton furent des années de grand désenchantement pour les syndicats et les groupes voués à la promotion des droits de la personne et du travailleur, le président ayant dû reculer dans les deux cas tant devant l'opposition concertée des républicains et des milieux d'affaires qu'à l'extérieur devant celle des pays en développement qui ne voulaient absolument pas en entendre parler à l'OMC. Son successeur, George W. Bush fut, d'entrée de jeu, confronté au double problème du déficit commercial et de la récession économique. Renouant avec la révolution conservatrice de Reagan, son programme économique gravitait autour d'une proposition principale : réduire les impôts. Et sur le plan commercial, son programme était axé sur trois grandes idées : (1) relancer « le mouvement historique en faveur du libre-échange », (2) rattraper le terrain perdu dans les négociations bilatérales et (3) redessiner la carte des alliances commerciales à l'aulne des intérêts de puissance et de la promotion de la liberté économique (Zoellick, 2000). Tout ceci n'augurait rien de bon pour les travailleurs. Curieusement pourtant, c'est sous son mandat que le débat sur les normes du travail fut relancé et que le PAAC fut substantiellement amélioré. Concernant ce programme, trois facteurs permettent d'expliquer de changement d'attitude.
- 44 Tout d'abord, la Commission Weidenbaum sur le déficit commercial<sup>21</sup> était parvenue à un consensus bipartisan à son sujet. Ensuite, les milieux d'affaires s'inquiétaient la perte d'autorité des États-Unis dans les négociations commerciales. Pour eux, les États-Unis devaient rattraper le terrain perdu, à commencer sur le plan bilatéral. Et il s'agissait à ce titre de redonner à la présidence l'autorité de négocier<sup>22</sup>, quitte à céder du terrain sur les questions relatives au PAAC. Enfin, le programme de libéralisation multilatérale des échanges se heurtait à une double résistance : celle des autres pays et celle des syndicats et du parti démocrate. Certes, le président Bush pouvait compter sur un Congrès majoritairement républicain, mais les critiques du libre-échange n'avaient pas seulement rallié la majorité des démocrates ; le doute avait aussi commencé à gagner le camp républicain. Aussi est-ce dans un contexte fort tendu que la loi de 2002 sur le commerce (*Trade Promotion Authority Act of 2002*) fut finalement approuvée par la Chambre des représentants par une seule voix de majorité, et ce, malgré les nombreuses améliorations apportées au PAAC<sup>23</sup>.
- 45 On notera quatre changements (Committee on Ways and Means, 2006). Tout d'abord, le PAAC-ALENA est intégré au programme général, lequel couvre désormais les travailleurs



secondaires et tous ceux qui sont touchés par les délocalisations<sup>24</sup>. Le programme est également étendu aux agriculteurs et aux pêcheurs, ce qui est une autre nouveauté<sup>25</sup>, et est reconduit pour les entreprises<sup>26</sup> et les collectivités. Il distingue également trois catégories de travailleurs selon qu'ils sont touchés (1) par une augmentation importante des importations, (2) par les effets secondaires d'une augmentation des importations, et (3) par les délocalisations<sup>27</sup>.

- 46 Ensuite, l'aide financière est offerte pendant 26 semaines de plus que ce qui est déjà offert par l'allocation chômage, soit 52 semaines au total. Ceux qui suivent des cours peuvent bénéficier de 26 semaines supplémentaires. Dans certains cas, la période couverte par le programme peut même aller jusqu'à un maximum de 130 semaines (Baicker et Rehavi, 2004). Les sommes allouées aux frais de déplacement ou de recherche d'emplois sont également augmentées ; il en va de même de l'enveloppe budgétaire pour les programmes de formation. Par ailleurs, un programme de crédit d'impôt est mis en place pour aider les bénéficiaires des PAAC à prendre des assurances pour les soins de santé (*Health Care Tax Credit*)<sup>28</sup>.
- 47 Enfin, un programme particulier (*Alternative Trade Adjustment Assistance*) est mis en place à titre expérimental pour cinq ans pour les travailleurs de plus de 50 ans, gagnant moins de 50 000 dollars, travaillant à temps pleins et qui trouvent un emploi dans les 26 semaines suivant leur mise à pied. Les travailleurs éligibles<sup>29</sup> bénéficient pendant deux ans d'un revenu supplémentaire équivalent à la moitié de la différence entre l'ancien et le nouveau salaire, et ce, pour un maximum de 10 000 dollars.
- 48 Les réformes ont eu un impact non négligeable sur le nombre de pétitions et d'accréditations comme le montrent les graphiques 1 et 2<sup>30</sup>. Mais ces chiffres sont malgré tout décevants : le programme reste encore mal connu, peu de travailleurs se sont prévalus jusqu'ici des nouveaux avantages offerts et les refus d'accréditation restent encore nombreux, notamment dans le secteur des services (U.S. Government Accountability Office, 2000). Étendre le programme à ce secteur est d'ailleurs devenu l'une des grandes priorités des Démocrates.

## De nouvelles réformes

- 49 Le nouveau PAAC entra en vigueur le 6 août 2002, pour une période de cinq ans, soit jusqu'à la fin de l'année financière 2007. Avec le changement de majorité au Congrès, les démocrates prenant le contrôle des deux Chambres, la politique commerciale revint rapidement sur le tapis et si la loi commerciale fut prolongée à deux reprises pour permettre la poursuite des négociations bilatérales en cours, les accords commerciaux conclus durent être renégociés pour répondre aux exigences du Congrès. Le PAAC connut le même cheminement houleux. Il fut reconduit une première fois pour trois mois en septembre 2007, une seconde fois, mais pour un an en décembre 2007 et finalement une troisième fois pour deux mois jusqu'en février 2009, le temps que le nouveau président Obama reprenne en main le dossier et engage les réformes nécessaires<sup>31</sup>.
- 50 La crise financière de 2007-2009 et la profonde récession économique qu'elle entraîna furent vécues comme un véritable traumatisme pour la société américaine. Juguler la crise et redresser l'économie furent les deux premières priorités du président Obama. Les questions commerciales furent dans ce contexte difficile totalement laissées de côté. Il n'en fut pas de même par contre du PAAC. Rebaptisé *Trade and Globalization Adjustment Assistance*, celui-ci fut incorporé au programme de relance et adopté rapidement, les

démocrates contrôlant alors les deux chambres du Congrès, dans le cadre de la loi de 2009 sur la reprise et le réinvestissement (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (ARRA)). Mis en place dès le 19 mai 2009<sup>32</sup>, et ce jusqu'au 31 décembre 2010, le nouveau programme introduisait trois changements importants. Premièrement, les programmes attribués aux travailleurs<sup>33</sup>, aux entreprises et aux agriculteurs étaient non seulement maintenus, mais bonifiés. Deuxièmement, un nouveau programme fut mis en place pour venir en aide aux « communautés touchées par le commerce » (Rangel, 2009a)<sup>34</sup>. Enfin, troisièmement, le nouveau PAAC va s'adresser à tous les travailleurs touchés par le commerce, peu importe la provenance des importations<sup>35</sup>. Cela fera dire à Max Baucus (2009), le président du Comité des finances au Sénat, que la nouvelle loi « représente l'élargissement le plus significatif du PAAC depuis 1974. »

- 51 Chaque parti campant sur ses positions, le PAAC fut néanmoins reconduit à son échéance pour 13 mois, jusqu'en février 2012 (Omnibus Trade Act of 2010), mais c'est dans le cadre des débats entourant la ratification des accords de libre-échange avec la Corée, la Colombie et Panama qu'un compromis bipartisan put être trouvé et les trois accords enfin ratifiés. La formule retenue est à mi-chemin entre celle de 2002 et celle de 2009. Le programme est prolongé pour les travailleurs, les entreprises et les agriculteurs jusqu'en décembre 2013. Le programme particulier pour les communautés est abandonné, au motif qu'il dédoublait les autres programmes. La plupart des nouveautés de la loi de 2009 sont reconduites, notamment celles en faveur des travailleurs dans les services, celles relatives à la formation ou encore celles ayant trait aux crédits d'impôt pour la santé. Par contre, des coupures ont été apportées dans le financement des programmes et les travailleurs du secteur public n'y sont plus éligibles.
- 52 Le président Obama a relancé la machine commerciale, pris l'engagement en 2010 de doubler les exportations américaines sur une période de cinq ans (*National Export Initiative*) et engagé sa diplomatie commerciale dans deux cycles de négociations majeurs, l'un en direction du Pacifique (*Trans-Pacific Partnership* (TPP)) et l'autre en direction de l'Europe (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)). Le psychodrame du PAAC est donc loin d'être terminé.

## Un bilan critique

- 53 Depuis sa mise en place, le programme de réadaptation des travailleurs affectés par le commerce a toujours fait l'objet de très nombreuses critiques, les unes pour l'abolir et les autres pour l'améliorer (Decker et Corson, 1995; Baicker et Rehavi, 2004, Bown et McCulloch, 2005). Le débat est très politisé, voire partisan, et il gravite autour de deux questions. Pourquoi faire des travailleurs affectés par le commerce international un cas d'espèce (Magee, 2001) ? Le programme atteint-il ses objectifs, est-il efficace ? Nous proposons d'en ajouter une troisième : est-il encore adapté au contexte actuel ?

## Un programme inutile ?

- 54 Depuis le tournant des années 1980, les débats autour du PAAC se sont animés. Pour certains, le PAAC est maintenant perçu comme un mal nécessaire, et pour d'autres, comme un filet de protection contre l'érosion des programmes sociaux, voire comme un programme-pilote qui devrait être étendu à tous les travailleurs<sup>36</sup>. Par ailleurs, l'aide à l'ajustement commercial continue d'être virulemment attaquée par les partisans du libre-

marché. Pour Lal (2006), par exemple, il n'y a aucune raison de faire des travailleurs affectés par le commerce un cas d'espèce. Compenser les perdants dans une économie de marché est non seulement contraire aux principes du libéralisme classique, mais également contre-productif. Une économie de marché concurrentielle est par nature dynamique, en perpétuel changement. On ne peut continuellement aider ceux qui font les frais du changement, d'autant qu'on ne peut vraiment identifier qui gagne et qui perd, et que, par ailleurs, la dynamique même du changement, sa finalité même, c'est la croissance, à terme, bénéfique à tous. Qui plus est, demander continuellement aux gagnants de compenser les perdants, c'est favoriser le *statu quo* et pénaliser les changements qui génèrent le progrès économique. L'aide à l'ajustement commercial devient contre-productive dans la mesure où, sous le prétexte de contrôler les dégâts de la concurrence internationale, elles nuisent au changement et ne servent pas l'intérêt général.

- 55 Ce point de vue est contestable, et il l'est notamment par ceux pour qui la liberté ne se résume pas au laisser-faire et la régulation des marchés au libre jeu de la concurrence. Il ne répond pas non plus à la réalité de la politique commerciale américaine ; celle-ci n'est pas libre-échangiste, mais orientée vers la libéralisation ordonnée des échanges par la voie de la réciprocité. Enfin, il n'a guère de prise sur le débat politique au Congrès. Ce n'est pas à l'aune de la doctrine économique que celui-ci juge le commerce, mais à celle de ses effets sur le niveau de vie et les conditions de travail des Américains. C'était déjà le cas à l'époque du modèle protectionniste ; le modèle internationaliste n'a rien changé. Par contre, le Congrès est beaucoup plus sensible à deux autres arguments : les coûts du programme et son étendue.

## Un programme inefficace ?

- 56 Le PAAC a souvent été critiqué pour ses abus et sa mauvaise gestion, en particulier son absence de critères de performance. La critique n'est guère fondée. Le programme a toujours été très surveillé par le Bureau du Vérificateur général, et, si certains problèmes de gestion ont été relevés, le programme fait aujourd'hui l'objet d'une gestion serrée. Plusieurs études et enquêtes montrent par ailleurs que le PAAC atteint en grande partie ses objectifs et qu'il est très apprécié des travailleurs. Les trois quarts des travailleurs visés par le programme ont pu trouver un emploi une fois leur formation complétée, ce qui correspond aux critères de performance établis (U.S. Government Accountability Office, 2000 et 2006). Toutefois, la plupart du temps, ce n'est pas dans la même branche et qu'il s'agit, dans 56 % des cas, d'emplois moins bien rémunérés et à de moins bonnes conditions<sup>37</sup>. Enfin, dans le même souci de transparence *L'Employment training administration*, qui gère la partie du programme qui s'adresse aux travailleurs, est responsable d'un programme d'évaluation du PAAC. Les rapports ont été sous-contractés à des firmes privées de consultants (*Social Policy Research Associates*, *Mathematica Policy Research*) dont l'évaluation a établi un impact positif et une gestion rigoureuse de la mesure<sup>38</sup>.
- 57 Cela dit, le PAAC ne profite malgré tout qu'à un petit nombre de travailleurs, moins de 5 % de tous les travailleurs mis à pied et à peine le quart de ceux qui sont éligibles<sup>39</sup>. Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2009 le Département du travail a reçu 4935 demandes, pour 286 479 travailleurs. Là-dessus, 493 demandes ont été rejetées, ce qui correspond à un peu plus de 43 117 travailleurs<sup>40</sup>. Toujours pour l'année 2009, parmi ces

travailleurs, ceux ayant suivi une formation est passé de 58 190, contre 38 189 en 2008. Aussi, 42 % des travailleurs concernés ont obtenu l'aide suite à une délocalisation. Enfin, 16 500 travailleurs ont bénéficié du crédit d'impôt sur les dépenses de santé. En 2008, le coût du programme en termes d'allocations était estimé, pour la même période, à 939,7 millions de dollars pour le gouvernement fédéral et à 915 millions pour les États (Employment and Training Administration, 2010)<sup>41</sup>. Cela dit, les budgets sont largement sous-utilisés, et ce malgré les réformes<sup>42</sup>. L'arbitraire dans la sélection des bénéficiaires et le manque d'information en sont en partie responsables. Autre constat : les bénéficiaires du programme se concentrent dans deux grands secteurs : l'automobile et le textile/vêtement (Baicker et Rehavi, 2004).

- 58 À la lumière de ces différents constats, on ne peut donc pas dire que le PAAC soit inefficace encore moins inutile, mais on ne peut pas dire pour autant qu'il soit vraiment adapté aux besoins des travailleurs. Même si certains voudraient l'appliquer à tous les travailleurs affectés par des changements économiques (Brainard, Litan et Warren, 2005), le programme apparaît de plus en plus comme un pansement qui masque des réalités extrêmement préoccupantes. Ensuite, le programme est présenté comme un modèle en matière de formation, mais, parallèlement, les dépenses fédérales en matière d'emploi et de formation ont atteint, en pourcentage du PIB, les niveaux les plus bas en 45 ans (Trade Policy Study Group, 2008). En outre, selon l'OCDE (2003, p. 193), les programmes actifs d'emploi<sup>43</sup> représentaient, en 2000-01, le tiers des dépenses totales consacrées à l'ensemble des programmes, et leur coût total à peine 0,15 % du PIB, soient des chiffres qui placent les États-Unis dans les derniers rangs des pays de l'OCDE, en compagnie du Mexique.

## Une politique commerciale sous tension

- 59 Venons-en à la question centrale : le PAAC est-il encore adapté au contexte actuel ? Aux dires des partisans du libre-échange, le commerce est un agitateur de destruction créatrice et un facteur de progrès économique. Ainsi, le Peterson Institute estime à quelque mille milliards de dollars les gains que l'économie américaine tire chaque année de la globalisation, soit près de 3500 dollars par américain (Bradford, Grieco et Hufbauer, 2005; et Hufbauer, 2008). Ces chiffres sont difficilement contestables, mais ne résonnent plus aux oreilles des Américains : plus de six Américains sur dix considèrent que le commerce et la globalisation ne leur profitent pas.
- 60 Il est difficile cependant de nier le fait que la concurrence internationale s'est intensifiée et affecte un nombre toujours plus grand d'industries. Selon une étude réalisée par Kletzer (2001), près de 40 % des emplois perdus entre 1979 et 1999 dans le secteur manufacturier l'auraient été dans les industries sensibles aux importations<sup>44</sup>. Depuis, la situation n'a fait que se dégrader. Entre 2000 et 2007, l'emploi total dans le secteur manufacturier est passé de 17,3 millions à un peu moins de 13,8 millions, soit une perte de plus de 3,5 millions d'emplois<sup>45</sup>. Bien entendu, il faut faire la part des choses. Les changements technologiques et les déplacements de l'emploi vers les services ont un impact. Mais la hausse des importations et des délocalisations, voire maintenant de l'externalisation, a aussi des effets extrêmement profonds sur l'emploi dans ce secteur, voire maintenant dans celui des services.
- 61 D'après les chiffres du Bureau of Economic Analysis (2010), entre 1982 et 2008, la part des emplois à l'étranger passe ainsi de 21 % de l'emploi total de ces entreprises à 37,2 %.

L'activité des groupes multinationaux américains tend donc à se déplacer vers l'étranger. Par ailleurs, si les investissements directs étrangers aux États-Unis ont fortement augmenté depuis les années 1980<sup>46</sup>, cet accroissement est loin de compenser le recul de la part des groupes multinationaux américains sur le territoire des États-Unis<sup>47</sup>. L'économie américaine est donc aujourd'hui beaucoup plus ouverte qu'elle pouvait l'être pendant les années keynésiennes, et cette ouverture s'accompagne de profonds changements dans l'organisation des grands groupes américains, le plus important étant le déplacement des activités hors des États-Unis. Ces changements se font sentir à deux niveaux. D'abord, au niveau de la balance commerciale. Bivens (2004), montre que le déficit commercial serait responsable du tiers des pertes d'emplois entre 2000 et 2004<sup>48</sup>. La méthodologie de Bivens est peut-être contestable, mais on relèvera néanmoins que la balance commerciale des firmes multinationales, traditionnellement excédentaire, est devenue déficitaire depuis le début de la décennie 2000. Les délocalisations visant la production à moindre coût, puis la réexportation deviennent une réalité incontestable. Dans ce contexte, le PAAC supplée l'antidumping qui, lui, est en déclin.

- 62 En somme, le modèle internationaliste fondé sur la réciprocité n'est plus adapté à un contexte où il ne s'agit plus de gérer les interdépendances, mais l'intégration des marchés. D'où des pressions contradictoires pour réformer la politique commerciale, avec, d'un côté, les milieux d'affaires et les *think tanks* libre-échangistes qui veulent la sortir du carcan constitutionnel et l'autonomiser (Mastel et Shapiro, 2006), et de l'autre, ceux qui défendent l'idée de commerce responsable et prônent l'adjonction de normes sociales aux accords commerciaux, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Dans ce contexte, le PAAC fait figure de remède nécessaire, mais insuffisant.

## Conclusion

- 63 La politique commerciale américaine repose, depuis sa refondation en 1934, sur la réciprocité, tout comme le système commercial multilatéral. Pour reprendre les mots de Pirret (2004, p. 1258), le commercialisme internationaliste américain à deux faces. D'un côté, il y a ceux qui poussent à la libéralisation des échanges et qui en tirent avantage. Et de l'autre, il y a ceux qui en font les frais, et le PAAC est l'une des soupapes de sécurité du système qui leur vient en aide. Pendant une première phase qui s'achève en 1980, la réciprocité était orientée vers l'ouverture ordonnée des marchés, et le PAAC était associé à la fois à l'État protecteur et la libéralisation des échanges. C'est un dispositif particulier qui vient, d'un côté, concilier commerce et plein-emploi, et de l'autre, expansion des exportations et contrôle des dommages collatéraux dus aux importations.
- 64 Durant une deuxième phase, depuis 1981, le concept de réciprocité a pris un tour nouveau, avec la reconnaissance des droits économiques des entreprises sur des marchés de plus en plus ouverts et l'émergence d'une concurrence mondiale. Cela a produit deux évolutions. D'une part, de l'ouverture ordonnée des marchés nous sommes passés à la définition des règles du marché. Et d'autre part, de l'adaptation à la concurrence internationale, nous sommes passés à la restructuration des espaces économiques nationaux. La concurrence internationale ne traverse pas seulement les frontières ; elle réorganise aussi l'activité économique à l'intérieur des frontières. Et, au fur et à mesure qu'elle s'étend, elle la déterritorialise. Pendant cette seconde période, les restructurations industrielles sont massives et les coûts humains dramatiques eu égard aux gains que les entreprises tirent de la globalisation. Le PAAC fait désormais partie de l'arsenal des

programmes de soutien destinés à favoriser l'intégration compétitive de l'économie américaine dans l'économie mondiale. L'aide est aussi considérablement élargie. D'abord, pour compenser les coûts qui accompagnent cette intégration ; ensuite, pour faciliter les reconversions et soutenir le dynamisme de l'économie américaine. Mais cette aide, aussi massive soit-elle, ne suffit plus : le PAAC remplit de moins en moins bien son rôle de soupape de sécurité du système.

- 65 Le modèle internationaliste est plus que jamais sous tension, les systèmes de régulation commerciale perdent toujours davantage en efficacité et l'aide à l'ajustement commercial apparaît comme d'un bien piètre secours. D'où la question qui est aujourd'hui de plus en plus ouvertement posée : s'agit-il de continuer dans la voie de la libéralisation suivie jusqu'ici, quitte, pour ce faire, à « dépolitiser » la politique commerciale, ou bien, au contraire, de renouer avec l'esprit mélioriste et, dans ce cas, de promouvoir un commerce « responsable » ?
- 66 La réciprocité ouvre la porte aux deux options. Son élargissement aux droits des entreprises a permis d'étendre les règles du marché et de faire de la culture de la concurrence une ligne de conduite générale dans les affaires économiques internationales. Poursuivre dans cette voie est une première option. Par contre, sous le couvert d'assurer une concurrence loyale et équitable, la réciprocité permet aussi de promouvoir et de protéger les droits des travailleurs et ainsi de remplir la promesse internationaliste d'un commerce qui profite à tous, à commencer aux travailleurs américains. C'est l'option du commerce responsable. Les deux options sont sur la table. Les États-Unis sont une nation de commerçants et le marché est le dogme fondateur de leur prospérité, mais le commerce a aussi toujours profondément divisé les Américains. Comme le rappelle Destler (2005, p. 328) : « Liberal Democrats who have been voting 'nay' are more concerned with the broader erosion of the social safety net and the rise of economic insecurity among the less well-off generally. » Si la globalisation a été le moyen pour les États-Unis de promouvoir une harmonisation du droit des entreprises via la réciprocité, les citoyens comme les élus américains s'attendent à ce qu'il en soit de même concernant les droits des travailleurs. À défaut d'y trouver une réponse adéquate, le PAAC reste un moindre mal, et dans ces conditions, on comprend mieux pourquoi les élus démocrates et les groupes progressistes le défendent avec autant d'acharnement.

---

## BIBLIOGRAPHIE

AFL-CIO, 2004: *Revitalizing American Manufacturing*, (Washington DC), disponible à l'adresse <http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/manufacturing/iuc/upload/revitalizing05.pdf> [consulté le 22 juillet 2010].

Baicker, Katherine; Rehai, Marit M. 2004: « Policy Watch: Trade Adjustment Assistance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 2, pp. 239-255.

Bailey, Martin N.; Lawrence, Robert Z., 2004: *What Happened to the Great U.S. Job Machine ?* (Washington DC, The Brookings Institution).



- Baldwin, Robert E.; Magee, Christopher S. 2000: *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat* (Washington DC, Institute for International Economics).
- Baucus, Max. 2009: *Baucus Applauds Full Implementation of Trade Adjustment Assistance* (Washington DC, The US Senate Committee on Finance), Press release, disponible à l'adresse <http://finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=4ec65d29-0b6f-4b25-9af7-502d92991801> [consulté le 1er novembre 2010]
- Bivens, L. Josh. 2004: *Trade Deficits and Manufacturing Job Loss: Correlation and Causality* (Washington DC, Economic Policy Institute), Briefing Paper n° 149, 8 avril, disponible à l'adresse <http://www.epi.org/publications/entry/bp171/> [consulté le 20 septembre 2010].
- Bolle, Mary Jane. 2002: *Trade Promotion Authority (Fast-Track): Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R.3019)*, (Washington DC, Congressional research service), Report for Congress, n° RL31178, 17 juin, disponible à l'adresse <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/3540.pdf>, [consulté le 20 septembre 2010].
- Bradford, Scott C.; Grieco, Paul L. E.; Hufbauer, Gary Clyde. 2005: « The Payoff to America from Global integration », dans Bergsten, C. Fred. *The United States and the World Economy: Foreign Policy for the Next Decade* (Washington DC, Peterson Institute for International Economics), pp. 65-109.
- Brainard, Lael; Litan, Robert E.; Warren, Nichols. 2005: *Insuring Americas Workers in a New Era of Offshoring* (Washington DC, The Brookings Institution), Policy Brief.n°143, juillet, disponible à l'adresse, [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2005/07macroeconomics\\_brainard/pb143.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2005/07macroeconomics_brainard/pb143.pdf), [consulté le 20 septembre].
- Brown, Chad P. et Rachel McCulloch, 2005: *US Trade Remedies and the Adjustment Process* (Washington DC, Fonds monétaire international), *IMF Staff Papers*, vol. 52, Special Issue, presentation at the IMF conference in honor of Michael Mussa, disponible à l'adresse, <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2004/mussa/pdf/bown.pdf> [consulté le 2 octobre 2010].
- Bureau of Economic Analysis. 2010: *International Economic Accounts* (Washington DC), disponible à l'adresse, <http://www.bea.gov/international/index.htm> [consulté le 8 novembre 2010]
- Business Roundtable, 2001: *The Case for U.S. Trade Leadership: The United States is Falling Behind* (Washington DC), 9 février.
- Cline, William R. 1982: *Reciprocity: A New Approach to World Trade Policy ?* (Washington DC, Institute for International Economics).
- Committee on Ways and Means, 2004: *Green Book* (Washington DC, U.S. House of Representatives), Section 6. Trade Adjustment Assistance, pp. 6-1/6-16.
- D'Amico, Ronald et alii. 2009: *Initial Implementation of the Trade Act of 2002* (Oakland, Social Policy Research Associates), Final Report, mai, disponible à l'adresse, <http://wdr.doleta.gov/research/>, [consulté le 30 octobre 2010].
- Dam, Kenneth W. 2004: *Significance of the Reciprocal Trade Agreements Act* (Washington DC, Cordell Hull Institute), *Trade Policy Analyses*, vol 6, n°: 4, disponible à l'adresse, <http://www.cordellhullinstitute.org/pubs/index.html>, [consulté le 20 septembre 2010].
- Deblock, Christian. 2010a: « La politique commerciale américaine. Promenade guidée dans le jardin des théories », *Recherches internationales*, n° 88, oct-déc. 2010, pp. 127-154.



- Deblock, Christian. 2010:b « Le bilatéralisme commercial des États-Unis » dans Remiche, Bernard et Ruiz-Fabri, Hélène(dir.). *Le commerce international entre bi et multilatéralisme* (Bruxelles, Larcier), pp. 115-173.
- Decker, Paul T.; Corson, Walter. 1995: « International Trade and Worker Displacement: Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 48, n° 4, pp. 758-774.
- Destler, I. M. 2005: *American Trade Politics* (Washington DC, Institute for International Economics), 4<sup>ème</sup> édition.
- Destler, I. M. 2007: *American Trade Politics in 2007: Building Bipartisan Compromises*, (Washington DC, Peterson Institute for International Economics), Policy Brief, mai, disponible à l'adresse, <http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=741>, [consulté le 4 août 2010].
- Drezner, Daniel W. 2006: *U.S. Trade Strategy. Free versus Fair* (Washington DC, Council on Foreign Relations).
- Dolfin, Sarah; Berk, Jillian. 2010: National Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: Characteristics of Workers Eligible Under the 2002 TAA Program and Their Early Program Experiences (Princeton, Mathematica Policy Research), Final Report, avril, disponible à l'adresse, <http://wdr.doleta.gov/research/>, [consulté le 30 octobre 2010].
- Dunham, Kate. 2009: *Linkages Between TAA, One-Stop Career Center Partners, and Economic Development Agencies* (Oakland, Social Policy Research Associates), Final Report, juillet, disponible à l'adresse, <http://wdr.doleta.gov/research/>, [consulté le 30 octobre 2010].
- Elliott, Kimberly Ann, 1998: « International Labor Standards and Trade: What Should be Done? », dans Schott, Jeffrey. *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda* (Washington DC, Institute for International Economics), pp. 171-175.
- Employment and Training Administration, 2010: *Data on petitions* (Washington DC, US Department of labor), disponible à l'adresse [http://www.doleta.gov/tradeact/taa\\_reports/petitions.cfm](http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/petitions.cfm) [consulté le 30 octobre 2010].
- Frony, Denise H. 2001: *Trade Adjustment Assistance: A Flawed Program* (Washington DC, Heritage Foundation), Heritage Lecture # 714, 31 juillet, disponible à l'adresse, <http://www.heritage.org/research/lecture/trade-adjustment-assistance-a-flawed-program>, [consulté le 20 septembre 2010].
- Gardner, Richard N. 1956: *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order* (New York, McGraw-Hill Book Company).
- Goldstein, Judith, 1988: « Ideas, Institutions, and American Trade Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1, hiver, pp. 179-217.
- 1993a: *Ideas, Interests, and American Trade Policy* (Ithaca, Cornell University Press).
- 1993b: « Creating the GATT Rules: Politics, Institutions, and American Policy », dans Ruggie, John Gerard. (dir.). *Multilatéralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York, Columbia University Press), pp. 201-232.
- Graney, Paul J., 2002: *Trade Adjustment Assistance for Workers: Legislation in the 107<sup>th</sup> Congress*, (Washington DC, Congressional research service), Report for Congress, n° RS21078, 23 août, disponible à l'adresse, <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/3540.pdf>, [consulté le 2 octobre 2010].

- Graz, Jean-Christophe. 2000: « L'économie politique du commerce international et les origines cachées du "nouvel agenda" de l'OMC », *Économie et Sociétés*, Série Relations internationales, P, no. 35, pp. 163-189.
- Hiscox, Michael J., 1999: « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4, pp. 669-698.
- Hornbeck, J. F. 2007: *Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issue* (Washington DC, Congressional research service), Issue Brief for Congress, n° RS20210, 20 décembre, disponible à l'adresse, <<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS20210.pdf>>, [consulté le 2 octobre 2010].
- Hornbeck, J. F. 2013: *Trade Adjustment Assistance (TAA) and its Role in U.S. Trade Policy*, (Washington DC, Congressional research service), Issue Brief for Congress, n° R41922, 5 août, disponible à l'adresse <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS20210.pdf>, [consulté le 20 juillet 2013]
- Hufbauer, Gary Clyde, 2008: *Answering the Critics: Why Large American Gains from Globalization are Plausible*, (Washington DC, Peterson Institute for International Economics), Speeches and Papers, mai, disponible à l'adresse, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=929>, [consulté le 18 août 2010].
- Kennedy, John F. 1963: « Special Message to the Congress on Foreign Trade Policy », 25 janvier 1962. dans: Kennedy, John F. *Public Papers of the Presidents of the United States, 1963*. (Washington DC: Government Printing Office).
- Keohane Robert O. 1986: « Reciprocity in International Relations », *International Organization*, vol. 40, n° 1, pp. 1-27
- Kletzer, Lori G., 2001: *Job Loss from Imports: Measuring the Costs* (Washington DC, Institute for International Economics).
- Kletzer, Lori G; Rosen, Howard. 2005: « Easing the Adjustment Burden on US Workers », dans Bergsten, C. Fred. (dir.). *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade* (Washington DC, The Institute for International Economics), pp. 313-342.
- Lal, Deepak, 2006: *Reviving the Invisible Hand. The Case for Classical Liberalism in the Twenty-First Century* (Pinceton, Princeton University Press).
- Mack, Melissa. 2009: *Assessment, Case Management, and Post-Training Assistance for TAA Participants* (Oakland, Social Policy Research Associates), Final Report, juin, disponible à l'adresse, <http://wdr.doleta.gov/research/>, [consulté le 30 octobre 2010].
- Magee, Christopher, 2001: « Administered Protection for Workers: An Analysis of the Trade Adjustment Program », *Journal of International Economics*, vol 53, n°1, février, pp. 105-125
- Mastel, Greg. 2006: « Why We Should Expand Trade Adjustment Assistance », *Challenge*, vol. 49, n° 4, pp. 42-57.
- Mastel, Greg; Shapiro, Hal. 2006: « Fast Track Forever? », *The International Economy*, été, pp. 50-55.
- Meyer, Frederick Victor. 1978: *International Trade Policy* (New York, St. Martin's Press).
- Miller, James N. 2000: *Origins of the GATT-British Resistance to American Multilateralism* (New York, Levy Economics Institute at Bard College), Working Paper n° 318, disponible à l'adresse <http://www.levy.org/pubs/wp/318.pdf> [consulté le 20 septembre 2010].
- Mitchell, Daniel J.B. 1976: *Labor Issues of American International Trade and Investment* (Baltimore, The John Hopkins University Press).

- Morra, Linda G. 1993: *Dislocated Workers: Trade Adjustment Assistance Program Flawed* (Washington DC, U.S. Government Accountability Office), n° T-HRD-94-4, 19 octobre, disponible à l'adresse, <http://www.legistorm.com/showFile/L2xzX3Njb3JlL2dhby9wZGYvMTk5My8xMA==/ful23608.pdf>, [consulté le 2 octobre 2010].
- Murray, Tracy W.; Egmand, Michael R. 1970: « Full Employment, Trade Expansion, and Adjustment Assistance », *Southern Economic Journal*, vol. 36, n° 4, avril, pp. 404-424
- Myrdal, Gunnar. 1958: *Une économie internationale* (Paris, Presses universitaires de France).
- Nilsen, Sigurd R. 2007a: *Trade Adjustment Assistance: Changes Needed to Improve States' Ability to provide Benefits and Services to Trade-Affected Workers* (Washington DC, U.S. Government Accountability Office), n° GAO-07-995T, juin, disponible à l'adresse, <http://www.gao.gov/new.items/d07995t.pdf>, [consulté le 2 octobre 2010].
- 2007b: *Trade Adjustment Assistance: The Program provides an Array of Benefits and Services to Trade Affected Workers* (Washington DC, U.S. Government Accountability Office), n° GAO-07-994T, disponible à l'adresse, <http://www.gao.gov/new.items/d07994t.pdf>, [consulté le 2 octobre 2010].
- OCDE. 2003: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (Paris, OCDE).
- . 2005: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (Paris, OCDE).
- Pearson, Charles S. 2004: *United States Trade Policy: A Work in Progress* (New York, John Wiley and Sons).
- Pirret, Michael. 2004: « American Labor Unions and Free Trade Agreements: A Struggle for Compatibility », *The Wayne Law Review*, vol. 50, pp. 1257-1276.
- Rangel, Charles B. 2009a: « *How To* » *Manual on Trade Adjustment Assistance in the American Recovery and Reinvestment Act* (Washington DC, Committee on Ways and Means), memo, disponible à l'adresse, <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/111/taa.pdf>, [consulté le 30 octobre 2010].
- Rangel, Charles B. 2009b: *Trade Adjustment Assistance for Workers Program* (Washington DC, Committee on Ways and Means), memo, disponible à l'adresse, [http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/111/ARRA\\_TAA.pdf](http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/111/ARRA_TAA.pdf), [consulté le 30 octobre 2010].
- Rosen, Howard F. 2002: *Reforming Trade Adjustment Assistance: Keeping a 40-Year Promise* (Washington DC, Institute for International Economics), Speeches and Papers, 26 février, disponible à l'adresse, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=450>, [consulté le 20 septembre 2010].
- Ruggie, John Gerard. « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. » *International Organization*, vol. 36, n° 2, pp. 379-415.
- Salzman, Jeffrey. 2009: *Rapid Response and TAA* (Oakland, Social Policy Research Associates), Final Report, juillet, disponible à l'adresse, <http://wdr.doleta.gov/research/>, [consulté le 30 octobre 2010].
- Schochet, Peter Z. 2010: *National Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: Methodological Appendices Regarding the Baseline Survey (Covering Workers Eligible Under the 2002 Program)* (Princeton, Mathematica Policy Research), Final Report, mai, disponible à l'adresse, <http://wdr.doleta.gov/research/>, [consulté le 30 octobre 2010].
- Topoleski, 2008: *Trade Adjustment Assistance (TAA) for Workers: Current Issues and Legislation* (Washington DC, Congressional research service), Report for Congress, n° RL34383, disponible à l'adresse, <http://fpc.state.gov/documents/organization/101801.pdf>, [consulté le 30 octobre 2010].

Trade Policy Study Group, 2008: *A New Trade Policy for the United States* (Washington DC, Peterson Institute for International Economics).

U.S. Government Accountability Office. 2000: *Trade Adjustment Assistance: Trends, Outcomes, and Management. Issues in Dislocated Worker Program* (Washington DC), octobre, GAO-01-59, disponible à l'adresse, <http://www.gao.gov/new.items/d0159.pdf>, [consulté le 20 septembre 2010].

—. 2006: *Trade Adjustment Assistance: Most Workers in Five Layoffs Services, but Better Outreach on New Benefices* (Washington DC), octobre, GAO-06-43, disponible à l'adresse, <http://www.gao.gov/new.items/d0643.pdf>, [consulté le 20 septembre 2010].

Van der Wee, Herman. 1990: *Histoire économique mondiale 1945-1990* (Louvain-la-Neuve, Academia Dukulot).

Yanai, Akiko. 2001: *Reciprocity in Trade Relations*, (Mihamaku, Japan, APEC Study Center, Institute of Developing Economies), Working Papers Series.

Zoellick, Robert B. 2000: « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1, janvier/février, disponible à l'adresse [http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/readingnotes/fa\\_zoellick.html](http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/readingnotes/fa_zoellick.html) [consulté le 2 octobre 2010].

## NOTES

1. \* Christian Deblock est économiste, professeur au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et directeur de recherche au Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Sylvain Zini est chercheur au Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation.

En anglais, *Trade Adjustment Assistance* (TAA). Nous retenons la traduction que donne l'OMC. Par commodité de langage, nous parlerons du programme dans le sens générique. Il est entendu que celui-ci comporte de multiples dispositions et qu'il vaudrait mieux utiliser le pluriel.

2. Pour reprendre les mots de I. M. Destler, « For many, TAA is viewed as a backwater government program that gets attention only when an administration needs votes for trade legislation ». (Destler, 2005, p. 328).

3. Le méliorisme est une doctrine libérale qui place l'action collective, l'éducation et le développement des capacités de chacun au centre du débat politique. Il s'agit « de recréer la liberté économique » autour de l'égalité des chances et, par la réglementation économique et les réformes sociales, de rendre le capitalisme « raisonnable », selon la formule de John R. Commons. Herbert Croly, William James, et John Dewey ont donné une assise philosophique à ce courant. Le *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, puis le *Fair Deal* de Harry Truman ont été fortement imprégnés de ces idées. Le méliorisme a atteint son point culminant sous les Administrations Kennedy (*New Frontier*) et Johnson (*Great Society*), pour décliner par la suite. On le retrouve chez Bill Clinton et sa « globalisation à visage humain », et plus près de nous, dans les réformes mises en place par Barack Obama.

4. La réciprocité est un principe à deux faces. D'un côté, il oblige les parties à s'accorder mutuellement les mêmes avantages ; de l'autre, il interdit toute forme de discrimination dans les relations qu'elles entretiennent. L'égalité de traitement suggère la symétrie, la parité et l'équivalence dans les avantages et concessions. La non-discrimination suggère, quant à elle, la loyauté, la bonne foi et l'équité. Autrement dit, les parties doivent être traitées sur un pied d'égalité et les relations doivent être transparentes et courtoises. La réciprocité s'applique autant aux relations entre États (Nation la plus favorisée) qu'aux relations entre ceux-ci et les acteurs privés (Traitement national). Enfin la réciprocité peut être spécifique ou diffuse selon que les

règles s'appliquent aux seules parties contractantes ou qu'elles sont automatiquement étendues aux autres parties (Keohane, 1986; Cline, 1982 et Yanai, 2001).

5. Le parti démocrate était favorable à la libéralisation des échanges, mais la plupart de ses dirigeants considéraient que cette question n'était pas à l'ordre du jour, suite aux effets de la Grande dépression. Cette question donna lieu à de très vifs débats au sein de l'Exécutif, notamment entre George Peek et Cordell Hull, particulièrement pour l'agriculture qui sera ensuite écartée des négociations (voir Goldstein, 1993 b)

6. On retrouve ici l'esprit des « droits internationalement reconnus du travailleur » que le législateur introduira dans les lois commerciales des États-Unis au début des années 1970 et qui viendra animer par la suite les débats commerciaux tout au long des années 1990 au GATT, à l'OCDE, à l'OIT et, bien entendu, à l'OMC.

7. Ne mésestimons pas le facteur politique : si le président Roosevelt avait associé commerce à la paix dans le monde, son successeur, le président Truman, en fera du commerce et de l'aide deux des instruments stratégiques des États-Unis au temps de la Guerre froide,

8. . Elle a de ce fait remis la concurrence au centre des priorités économiques et transformé l'emploi en variable d'ajustement. L'agenda commercial fut, de son côté, très contesté. Toutefois, plutôt que de recourir au protectionnisme, c'est en orientant cet agenda dans de nouvelles directions – entre autres la défense des droits des entreprises, la promotion de la concurrence, la protection de la propriété intellectuelle, la libéralisation des services – et en couplant les voies multilatérale et bilatérale, le bilatéralisme devant faire avancer la « bicyclette du GATT », qu'elle parvint à garder le cap. Les administrations suivantes empruntèrent la même voie, avec un certain succès d'ailleurs.

9. Certains industriels demeureront opposés à la politique d'ouverture. Leurs voix ne se feront cependant guère entendre à cette époque.

10. L'idée fut avancée pour la première fois pendant la seconde Guerre mondiale dans un document de travail du Conseil des relations étrangères (*Council on Foreign Relations*). Elle sera reprise par David J. McDonald (United Steelworkers) en 1953 devant la Commission Randall. La commission rejettera finalement la proposition, mais celle-ci trouvera un appui chez certains sénateurs démocrates parmi lesquels un certain John F. Kennedy ... (Mitchell, 1976).

11. En pratique, cela revenait à reconnaître que le commerce pouvait détruire les emplois et qu'en modifiant les tarifs douaniers, le gouvernement fédéral en était responsable.

12. Murray et Egmand (1970) montrent qu'entre 1948 et la loi de 1962, sur les 131 cas qui avaient l'objet d'une demande d'enquête, la Commission des tarifs douaniers n'avait donné que 41 avis favorables. Le Président n'a invoqué la clause échappatoire que pour 15 d'entre eux, rejetant ainsi les 26 autres.

13. Lorsqu'un travailleur était éligible au programme, il était prévu que celui-ci ait accès à des programmes de formation particuliers, reçoive des primes de déplacement et de formation et bénéficie de l'assurance-chômage pendant une période de temps plus longue que la période normale lorsqu'il suivait une formation ou était âgé de plus de 60 ans.

14. Le programme était géré par le département du Travail, mais l'examen des demandes était fait par la Commission des tarifs douaniers (*Tariff Commission*). Lorsque la Commission était divisée, il revenait au Président de trancher, autrement dit au Représentant spécial pour le commerce, ce qui pouvait encore allonger indûment la procédure. Qui plus est, le département du Travail réexaminait fréquemment les décisions prises par la Commission.

15. Selon Mitchell (1976), entre 1963 et 1974, sur 230 demandes impliquant 101 057 travailleurs, 148 d'entre elles furent rejetées, soit les deux tiers, 41 furent acceptées et 41 firent l'objet d'une décision partagée.

16. La section 201 de la loi énonce clairement que l'objectif premier des mesures est permettre un « ajustement positif à la concurrence internationale ». La notion d'ajustement positif est définie à la section 2251 de la manière suivante. Dans le cas d'une industrie, celle-ci doit pouvoir

« concurrencer avec succès » les importations au terme de la période prévue ou réorienter de manière ordonnée ses ressources vers d'autres activités de production. Dans le cas des travailleurs, ceux-ci doivent pouvoir se réorienter de manière ordonnée vers d'autres emplois.

17. Les allocations couvraient jusqu'à 75 % du salaire moyen dans le secteur manufacturier et peuvent aller jusqu'à 100 %, comparativement à 65 % précédemment.

18. La crise de 2007-2008 en faisant reculer le commerce introduit un biais. Aussi, avons-nous choisi d'arrêter la période d'observation aux années 2008-2009.

19. Le vote s'établit ainsi : 243 contre et 180 pour ; Républicains, 151 pour et 71 contre ; Démocrates, 29 pour et 171 contre (voir Bolle, 2002; et Elliott, 1998).

20. Le président Clinton proposait de mettre en place un programme général d'assistance et de formation pour les travailleurs ayant perdu leur emploi. Les syndicats appuyaient l'initiative, mais voulaient maintenir le PAAC. De leur côté, les groupes conservateurs s'y opposaient, pour des raisons budgétaires, mais aussi parce que cela aurait signifié étendre les programmes de formation et de reconversion à tous les travailleurs.

21. La Commission fut mise sur pied par le Congrès le 21 octobre 1998 avec le mandat très large de faire enquête sur les causes et les conséquences du déficit, et de faire des recommandations. Les commissaires y notaient la pertinence du PAAC auprès des travailleurs, et ils proposaient de le consolider, de décentraliser davantage la formation, de mettre l'accent sur le développement de nouvelles compétences, et d'allonger la période d'assistance financière si la formation le justifie. Ces propositions seront, pour l'essentiel, reprises dans la loi commerciale de 2002.

22. Certaines organisations comme le Business Roundtable mèneront une intense campagne de lobbying auprès du Congrès pour que les États-Unis reviennent aux tables de négociations. Ils craignaient que les États-Unis, en ne bougeant pas, perdent les avantages acquis (Business Roundtable, 2001).

23. Le PAAC ne fit pas l'objet de grandes discussions. Seule, la question de permettre aux travailleurs habilités d'accéder aux soins de santé souleva un débat de fond, ouvrant la boîte de Pandore du régime d'assurance santé aux États-Unis. (Voir Graney, 2002; ainsi que Kletzer et Rosen, 2005).

24. Le Département du travail a décidé au printemps 2006 d'étendre les bénéfices du PAAC à certains travailleurs des services, ouvrant peut-être la voie à l'extension du programme pour les travailleurs de ce secteur.

25. L'aide peut atteindre 10 000 \$ par année. Elle est accordée lorsque le cours annuel moyen d'un produit est en dessous du niveau moyen des cinq dernières années. Il faut cependant montrer que les importations ont contribué de manière significative à la baisse des prix. Les agriculteurs reçoivent une indemnité correspondant à 50 % de la différence entre 80 % du cours moyen pendant les cinq années précédentes et le cours annuel moyen le plus récent. Selon les premières évaluations, ce nouveau programme est mal connu et les conditions d'accès difficiles.

26. L'entreprise doit démontrer que les importations ont contribué au moins en partie à la diminution des ventes, de la production ou de l'emploi de travailleurs. L'entreprise agréée dispose de deux ans pour se redresser. 75 % des coûts de préparation du programme de redressement peuvent ainsi être pris en charge par les services locaux du PAAC, de même que la moitié de l'assistance technique, jusqu'à hauteur de 50 000 dollars.

27. En moyenne, entre 2003 et 2007, les travailleurs de la catégorie 1 ont représenté un peu plus de la moitié des pétitions approuvées, ceux de la catégorie 3, 40 %, et ceux de la catégorie 2, environ 9 %. Concernant les travailleurs de la catégorie 3, soit ceux qui sont affectés par un déplacement dans la production, il faut que le déplacement se fasse dans un pays avec lequel les États-Unis ont un accord commercial ou un accord préférentiel. Les travailleurs secondaires sont ceux qui produisent et fournissent des biens qui entrent directement dans la production d'une entreprise touchée par les importations ou les délocalisations et dont la demande d'aide a été approuvée.

28. Ce programme est particulièrement attrayant puisqu'il permet d'obtenir un financement remboursable, mais déductible d'impôt, jusqu'à hauteur de 65 % des dépenses, et ce, pendant deux années. Selon Rosen (2008), le coût total d'une assurance santé pour une famille de 4 personnes représente 85 % du revenu annuel de soutien offert dans le cadre du PAAC. Le programme semble toutefois souffrir d'un double handicap : les frais à déboursier peuvent décourager les travailleurs d'y recourir et il est difficile à comprendre (voir aussi Nilsen, 2007a et b).

29. Le programme est assorti de conditions particulières. Il faut que, dans la demande d'accréditation de l'entreprise concernée, il y ait un nombre « significatif » de travailleurs de plus de 50 ans. Les travailleurs touchés doivent avoir des compétences qui ne sont pas « facilement » transférables à un autre emploi. Il faut également que les conditions du marché de l'entreprise affectée soient défavorables.

30. Selon Rosen (2008), le nombre de travailleurs ayant reçu un soutien de revenu était, en moyenne, de 34 800 par année entre 1997 et 2001 ; entre 2003 et 2005, il a été de 62 444. Pendant ces deux mêmes périodes, le nombre de travailleurs ayant suivi une formation a été, respectivement, de 31 200 et 46 103.

31. Pour les détails, voir Hornbeck (2013) et Topoleski (2008).

32. Les amendements et améliorations au programme furent le fruit d'une initiative bipartisane poussée par Max Baucus (Démocrate, président du comité des finances du Sénat), Charles Rangel (Démocrate, président du comité des voies et moyens de la Chambre des représentants), Chuck Grassley (senateur républicain) et Dave Camp (représentant républicain).

33. En plus de l'allocation monétaire et du programme de réintégration au marché du travail, la nouvelle loi introduit une allocation de mobilité en cas de déménagement, un programme spécifique pour les travailleurs âgés de plus de 50 ans et un crédit d'impôt finançant les frais de santé.

34. La définition de la « communauté » et la décision sur le fait qu'elle soit touchée par le commerce sont du ressort du Département du commerce.

35. Jusque-là, pour bénéficier du PAAC, il fallait que les marchandises en concurrence proviennent d'un pays qui avait un accord commercial avec les États-Unis.

36. Selon Brainard, Litan et Warren (2005), à peine 40 % des chômeurs auraient accès aux bénéfices de l'assurance chômage. Les auteurs proposent d'ailleurs la mise en place d'un programme d'aide et de formation qui serait étendu à l'ensemble des travailleurs. Un tel programme d'assurance ne coûterait que 3,5 milliards de \$ par année, soit environ 25 \$ par travailleur.

37. Cela ne doit cependant pas trop surprendre étant donné les caractéristiques des travailleurs qui reçoivent aide et assistance. Selon les données du Département du travail ceux-ci sont, d'une façon générale, plus âgés et 69 % ont une scolarité de niveau collégial ou moins, mais à peine 6 % n'ont qu'un diplôme secondaire. La moitié d'entre eux a plus de 45 ans, et 18 % plus de 55 ans. En moyenne, ils ont été à l'embauche de l'entreprise qui les a licenciés pendant au moins dix ans, ce qui est plus élevé que la moyenne. Autre caractéristique : ils sont d'une façon générale plus expérimentés que la moyenne des travailleurs, mais leurs qualifications professionnelles correspondent à des professions et à des branches d'activité en déclin.

38. Pour consulter ces rapports, voir : Mack (2009); D'Amico et alii (2009) ; Salzmann (2009) ; Dunham (2009); Dolfin et Berk (2010) et Schochet (2010).

39. Selon Brainard, Litan et Warren (2005), le nombre de travailleurs ayant perdu leur emploi pour cause de commerce représenterait à peine 4,1 % des mises à pied.

40. Cela veut dire que 240 000 travailleurs environ ont bénéficié du PAAC en 2009, contre seulement 125 000 en 2008, ce qui est déjà un immense progrès en soi. La réforme de 2009 a porté ses fruits.



41. Sans avoir les chiffres, on peut s'attendre à une augmentation drastique en 2009. Entre autres, le budget alloué à la formation est passé à 575 millions, soit le triple de 2008. Voir : Rangel (2009b)
42. Malgré les réformes, plus de 40 % des demandes ont été rejetées par le Département du travail entre 2001 et 2003. En 2003, à peine 48 000 travailleurs sur les 200 000 déclarés éligibles se sont prévalus du programme. En 2000, il y en avait 36 000 au titre du programme général et 4 000 au titre du programme pour l'ALENA. Pour la même année, le nombre de travailleurs suivant une formation s'élevait à 22 000 et à 8 000 pour le programme ALENA
43. L'OCDE définit un programme actif comme tout programme qui implique certaines obligations contractuelles d'emploi ou de formation. (OCDE, 2003, pp. 171 et suivantes).
44. Voir également le rapport de l'AFL-CIO (2004). Pour le syndicat, trois facteurs sont à l'origine de la crise : les accords de libre-échange en général et l'ALENA en particulier, le protectionnisme et les pratiques commerciales abusives des autres pays, et le non-respect des droits du travail et de l'environnement dans les pays en développement.
45. Le total des emplois manufacturiers était de 14,7 millions en 2012.
46. D'après les chiffres du Bureau of Economic Analysis, la part de leurs filiales aux États-Unis dans l'emploi industriel total aux États-Unis de 3,5 % à 4,6 %.
47. Entre 1982 et 2006, la part des filiales de FMN américaine basées aux États-Unis est passée de 25,4 % à 19 % de l'emploi industriel total.
48. L'auteur répond dans cette étude à l'étude de Bailey et Laurence (2004), pour qui, entre 2000 et 2003, à peine 12 % des pertes d'emplois seraient imputables au commerce, en raison surtout de la baisse des exportations.

## RÉSUMÉS

Les États-Unis disposent depuis 1962 d'un programme particulier destiné aux travailleurs touchés par le commerce international, appelé aide à l'ajustement commercial (*Trade Adjustment Assistance*). Ce programme a souvent été critiqué, mais il a toujours été reconduit. Cet article propose de retracer l'histoire de ce programme, mais surtout d'en expliquer les raisons et les finalités. Pour certains, il permet de conserver une opinion publique favorable à une politique commerciale d'ouverture. Pour d'autres, c'est un moyen de compenser les effets négatifs d'une politique commerciale résolument tournée vers l'ouverture réciproque des marchés. Nous proposons d'aborder l'aide à l'ajustement commercial dans une autre perspective, soit comme faisant partie intégrante du modèle commercial américain. Les évolutions et transformations qu'a connues ce programme suivent de très près celles de la politique commerciale américaine et les débats l'entourant, tant au Congrès que dans l'opinion publique. Si pendant longtemps il a joué un rôle de garde-fou tout en étant empreint d'équité sociale, force est de constater au terme de notre analyse qu'il est surtout devenu un programme de dernier recours dans un contexte où la concurrence et la globalisation ne permettent plus de garantir ni la réciprocité ni la création d'emplois.

Since 1962, the United States has maintained a special program for workers affected by international trade, known as Trade Adjustment Assistance. Though often criticized, this program has always been renewed. This article traces the program's history, and explains its reasons and goals. For some, it helps keep public opinion favorable to a trade policy of openness.

For others, it is a way to offset the negative effects of a trade policy resolutely aimed at reciprocal opening of markets. We propose to deal with trade adjustment from a different perspective: as an integral feature of the American trade model. The evolution and transformations of this program closely followed those of U.S. trade policy and the debates surrounding it, both in Congress and in public opinion. For a long time the program served as a guardrail, imbued with aims of social equity. Today, it has become mostly a program of last resort in a context where competition and globalization can no longer guarantee either reciprocity or job creation.

## INDEX

**Keywords :** Trade, Outsourcing, Trade Adjustment, Assistance, U.S. Trade Policy, U.S. Trade Law

**Mots-clés :** commerce, délocalisations, ajustement commercial, aide, politique commerciale des États-Unis, législation commerciale